



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 mei 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2008/98/EG – Verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen – Opzetten van een geïntegreerd stelsel voor afvalstoffenbeheer waardoor de nationale zelfvoorziening wordt gewaarborgd – Bouw van verbrandingsinstallaties of verhoging van de capaciteit van bestaande installaties – Kwalificatie van verbrandingsinstallaties als ‚infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang’ – Eerbiediging van het beginsel van de ‚afvalhiërarchie’ – Richtlijn 2001/42/EG – Noodzaak van het uitvoeren van een ‚milieubeoordeling’”

In zaak C-305/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) bij beslissing van 28 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 4 mei 2018, in de procedure

Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps

tegen

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

in tegenwoordigheid van:

Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Toader (rapporteur), kamerpresident, A. Rosas en M. Safjan, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus en Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps, vertegenwoordigd door F. Pernazza en A. Ciervo, advocati,
- Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus en Comitato Donne 29 Agosto, vertegenwoordigd door C. Auriemma, avvocatessa,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Santoro, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara, M. Noll-Ehlers en F. Thiran als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30; hierna: „milieubeoordelingsrichtlijn”) en van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3; hierna: „afvalstoffenrichtlijn”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de milieuverenigingen Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus en Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps enerzijds, en de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad, Italië) e.a. anderzijds, betreffende een beroep tot nietigverklaring van het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (besluit van de voorzitter van de ministerraad houdende vaststelling van de totale verwerkingscapaciteit van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die op het nationale grondgebied in bedrijf zijn of over een vergunning beschikken, en houdende vaststelling van de resterende behoefte waarin moet worden voorzien door de bouw van verbrandingsinstallaties met terugwinning van stedelijk en soortgelijk afval) van 10 augustus 2016 (GURI nr. 233 van 5 oktober 2016; hierna: „besluit van 10 augustus 2016”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Milieubeoordelingsrichtlijn

- 3 In de overwegingen 4 en 15 tot en met 18 van de milieubeoordelingsrichtlijn staat te lezen:

„(4) De milieueffectbeoordeling is een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden.

[...]

(15) Om bij te dragen tot een doorzichtiger besluitvorming en om ervoor te zorgen dat de voor de beoordeling verstrekte informatie volledig en betrouwbaar is, is het nodig te bepalen dat de voor de relevante milieuaspecten bevoegde autoriteiten alsmede het publiek in de loop van de beoordeling van de plannen en programma's worden geraadpleegd en dat er passende tijdschema's worden vastgesteld met voldoende tijd voor raadpleging en het uiten van meningen.

(16) Voor het geval dat de uitvoering van een in een lidstaat opgesteld plan of programma een aanzienlijk effect kan hebben op het milieu in andere lidstaten, moet worden voorzien in overleg tussen de betrokken lidstaten en in informatie van de relevante autoriteiten en het publiek, welke de gelegenheid moeten krijgen hun mening kenbaar te maken.

(17) Zowel met het milieurapport en de mening van de relevante autoriteiten en het publiek, als met de resultaten van eventueel grensoverschrijdend overleg, dient rekening te worden gehouden bij de opstelling en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma.

(18) De lidstaten moeten erop toezien dat, wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, de betrokken instanties en het publiek hiervan in kennis worden gesteld en relevante informatie beschikbaar wordt gesteld.”

- 4 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.”

- 5 In artikel 2 van dezelfde richtlijn staat te lezen:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „plannen en programma's”: plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de [Europese Unie] worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

b) „milieubeoordeling”: het opstellen van een milieuraapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieuraapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;

[...]”

6 In artikel 3 van de milieubeoordelingsrichtlijn, met als opschrift „Werkingssfeer”, is bepaald:

„1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma’s die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecomunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG [van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40)] genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG.

[...]”

7 Artikel 4, lid 1, van de milieubeoordelingsrichtlijn luidt:

„De in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma.”

8 Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift „Raadpleging”, bepaalt in lid 2:

„De [...] instanties en het [...] publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.”

Afvalstoffenrichtlijn

9 In de overwegingen 6, 8, 28 en 31 van de afvalstoffenrichtlijn staat te lezen:

„(6) Elk afvalstoffenbeleid moet in de eerste plaats tot doel hebben de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken. Het afvalstoffenbeleid moet ook gericht zijn op vermindering van het gebruik van hulpbronnen en de praktische toepassing van de afvalstoffenhiërarchie bevorderen.

[...]

- (8) Bijgevolg moet richtlijn 2006/12/EG worden herzien, teneinde de definities van basisbegrippen zoals afvalstof, nuttige toepassing en verwijdering te verduidelijken, de inzake afvalpreventie te nemen maatregelen te versterken, een benadering te introduceren die rekening houdt met de hele levenscyclus van producten en materialen en niet uitsluitend met de afvalfase, en de aandacht te richten op een vermindering van de milieueffecten van afvalproductie en afvalbeheer, zodat de economische waarde van afvalstoffen wordt vergroot. Voorts dient de nuttige toepassing van afvalstoffen en het gebruik van door nuttige toepassing verkregen materialen te worden bevorderd teneinde de natuurlijke hulpbronnen te beschermen. Ten behoeve van de duidelijkheid en de leesbaarheid dient richtlijn 2006/12/EG te worden ingetrokken en door een nieuwe richtlijn te worden vervangen.

[...]

- (28) Deze richtlijn moet ertoe bijdragen de EU meer tot een ‚recyclingmaatschappij’ te maken, waarbij gepoogd wordt de productie van afval te voorkomen en afvalstoffen als grondstof te gebruiken. In het zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap wordt met name aangedrongen op maatregelen, die scheiding aan de bron, inzameling en recycling van prioritaire afvalstromen beogen. Conform die doelstelling en als middel om het potentieel van nuttige toepassing te faciliteren of te verbeteren moeten afvalstoffen, indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied, voorafgaand aan handelingen van nuttige toepassing die over de hele linie het beste milieuresultaat opleveren, gescheiden worden ingezameld. De lidstaten moeten de scheiding van gevaarlijke verbindingen uit afvalstromen aanmoedigen als dat nodig is om tot een in milieupzicht degelijk beheer te komen.

[...]

- (31) De afvalhiërarchie legt doorgaans een volgorde van prioriteiten vast met betrekking tot de vraag wat over het geheel genomen de beste milieuoctie in de afvalwetgeving en het afvalbeleid is, maar voor specifieke afvalstromen kan het noodzakelijk zijn ervan af te wijken, als zulks gerechtvaardigd wordt door overwegingen van onder meer technische uitvoerbaarheid, economische haalbaarheid en milieubescherming.”

- 10 Hoofdstuk I van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp, toepassingsgebied en definities”, omvat de artikelen 1 tot en met 7. Artikel 1 van die richtlijn luidt:

„Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen, ter beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.”

- 11 In artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn, met als opschrift „Afvalhiërarchie”, staat te lezen:

„1. Bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie gehanteerd:

- a) preventie;
- b) voorbereiding voor hergebruik;
- c) recycling;
- d) andere nuttige toepassing, bv. energierterugwinning; en tevens
- e) verwijdering.

2. Bij het toepassen van de in lid 1 bedoelde afvalhiërarchie nemen de lidstaten maatregelen om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren. Dit kan betekenen dat voor bepaalde specifieke afvalstromen van de hiërarchie moet worden afgeweken indien dit op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is.

De lidstaten waarborgen dat de ontwikkeling van afvalwetgeving en afvalbeleid een volledig doorzichtig proces is, met inachtneming van de nationale voorschriften inzake de raadpleging en betrokkenheid van de burgers en belanghebbenden.

De lidstaten dienen rekening te houden met de algemene milieubeschermingsprincipes zoals het voorzorgs- en duurzaamheidsbeginsel, de technische uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid, de bescherming van hulpbronnen, alsook met de algemene effecten voor milieu en menselijke gezondheid en op economisch en maatschappelijk gebied, overeenkomstig de artikelen 1 en 13.”

- 12 Hoofdstuk II van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Algemene voorschriften”, bevat onder meer het artikel 13, met als opschrift „Bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu”, waarin is bepaald:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.”

Italiaans recht

- 13 Artikel 35 van het bij wet nr. 164 van 11 november 2014 (GURI nr. 262 van 11 november 2014) – met wijzigingen – in gewone wet omgezette decreto-legge nr. 133 (machtingswet nr. 133) van 12 september 2014 (GURI nr. 212 van 12 september 2014; hierna: „machtingswet nr. 133/2014”) bepaalt in lid 1:

„Binnen negentig dagen na de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van de onderhavige machtingswet, bepaalt de voorzitter van de ministerraad, op voorstel van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee, de permanente conferentie voor de betrekkingen tussen de staat, de regio's en de autonome provincies van Trente en Bozen gehoord, bij eigen besluit de totale capaciteit op nationaal niveau voor de verwerking van stedelijk en soortgelijk afval door verbrandingsinstallaties die op het nationale grondgebied in bedrijf zijn of over een vergunning beschikken, met uitdrukkelijke vermelding van de capaciteit van elke installatie, alsook de verbrandingsinstallaties met energierugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd om te voorzien in de resterende behoefte, die wordt vastgesteld om geleidelijk het sociaal-economische evenwicht tussen de delen van het nationale grondgebied te herstellen, met inachtneming van de doelstellingen van gescheiden inzameling en recycling, en rekening houdend met de regionale planning. De aldus aangewezen installaties vormen infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang, brengen een geïntegreerd en modern stelsel voor het beheer van stedelijk en soortgelijk afval tot stand waarbij de nationale veiligheid en de zelfvoorziening worden gewaarborgd, maken het mogelijk om latere niet-nakomingsprocedures wegens niet-omzetting van de Europese regelgeving op dit gebied zowel te regelen als te voorkomen en beperken het storten van afval.”

- 14 Op grond van deze bepaling is het besluit van 10 augustus 2016 vastgesteld.
- 15 In artikel 1 van het besluit van 10 augustus 2016, met als opschrift „Voorwerp”, staat te lezen:
- „1. Overeenkomstig artikel 35, lid 1, van [machtingingswet nr. 133/2014] heeft het onderhavige besluit betrekking op:
- a) de vaststelling van de huidige nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in november 2015 in bedrijf zijn;
 - b) de vaststelling van de potentiële nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die over een vergunning beschikken, maar in november 2015 niet in bedrijf zijn;
 - c) de vaststelling, per macrogebied en per regio, van de verbrandingsinstallaties met energierterugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd of uitgebreid om te voorzien in de resterende nationale behoefte voor de verwerking van dat afval.”
- 16 De artikelen 3 tot en met 5 van het besluit van 10 augustus 2016 bevatten tabellen met drie categorieën van installaties, te weten de verbrandingsinstallaties die in bedrijf zijn, met vermelding van hun vergunde verwerkingscapaciteit en van hun verwerkingscapaciteit voor stedelijk en soortgelijk afval (tabel A), de verbrandingsinstallaties die over een vergunning beschikken maar niet in bedrijf zijn, met vermelding van hun potentiële verwerkingscapaciteit en van de regio waar zij zich bevinden (tabel B) en de installaties die, rekening houdend met de regionale planning, moeten worden gebouwd of uitgebreid (tabel C). Voor elk van die drie categorieën vermelden de respectieve tabellen tevens de totale nationale verwerkingscapaciteit van de afvalverbrandingsinstallaties die in november 2015 in bedrijf zijn (tabel A), de potentiële nationale verwerkingscapaciteit van de installaties die over een vergunning beschikken, maar op diezelfde datum niet in bedrijf zijn (tabel B), alsmede de regio's waarin de installaties die nodig zijn om te voorzien in de nationale behoefte, moeten worden gebouwd of uitgebreid en de bijbehorende capaciteit (tabel C).
- 17 In artikel 6 van het besluit van 10 augustus 2016, met als opschrift „Slotbepalingen”, staat te lezen:
- „1. [D]e in de tabellen A, B en C vermelde installaties [vormen] infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang. Zij brengen een geïntegreerd en modern stelsel voor het beheer van stedelijk en soortgelijk afval tot stand waarbij de nationale veiligheid en de zelfvoorziening van de geïntegreerde afvalbeheercyclus worden gewaarborgd, zoals dat wordt vereist door artikel 16 van [de afvalstoffenrichtlijn].
2. Teneinde met inachtneming van de doelstelling van een geleidelijk herstel van het sociaal-economische evenwicht tussen de delen van het nationale grondgebied de nationale veiligheid en de zelfvoorziening te waarborgen [...], wordt de capaciteit voor de verwerking van stedelijk en soortgelijk afval door verbrandingsinstallaties die met het oog op het in lid 6 bedoelde beleid niet tot stand is gebracht, binnen hetzelfde macrogebied herverdeeld volgens de algemene criteria en de aanwijzingsprocedures die in bijlage III zijn neergelegd.”
- 18 In de drie bijlagen bij het besluit van 10 augustus 2016 wordt uiteengezet hoe de drie categorieën die zijn opgenomen in de drie tabellen A, B en C, zijn bepaald. Meer specifiek bevat bijlage I de gegevens voor de vaststelling van de huidige nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval, zowel van de installaties die in bedrijf zijn als van de installaties die over een vergunning beschikken maar in november 2015 niet in bedrijf zijn. In bijlage II wordt uiteengezet aan de hand van welke criteria de resterende behoefte met betrekking tot de verbranding van stedelijk en soortgelijk afval is vastgesteld, waarbij de berekening voor elke afzonderlijke regio is weergegeven. Voorts worden in bijlage III de in artikel 35, lid 1, van machtingingswet nr. 133/2014 bedoelde

„algemene criteria” vastgesteld die zijn gehanteerd om te bepalen welke installaties moeten worden gebouwd of uitgebreid teneinde te voorzien in de resterende nationale behoefte met betrekking tot de verbranding van stedelijk en soortgelijk afval.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 19 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verenigingen VAS en Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare bij de verwijzende rechter, de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) beroep tot nietigverklaring hebben ingesteld tegen het besluit van 10 augustus 2016. In het kader van dat beroep hebben zij vijf middelen aangevoerd.
- 20 Deze middelen kunnen in wezen in twee categorieën worden verdeeld. De eerste categorie omvat middelen waarin wordt gesteld dat het in de artikelen 4 en 13 van de afvalstoffenrichtlijn neergelegde beginsel van de „afvalhiërarchie” geschonden moet worden geacht omdat verbrandingsinstallaties in het besluit van 10 augustus 2016 worden aangemerkt als „infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang”. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding behoort op de verbranding van afval slechts te worden teruggegrepen als laatste redmiddel, wanneer het niet meer mogelijk is technieken voor nuttige toepassing of voor recycling aan te wenden. De tweede categorie omvat middelen waarin wordt gesteld dat de milieubeoordelingsrichtlijn geschonden moet worden geacht omdat aan de vaststelling van dat besluit geen milieueffectbeoordeling is voorafgegaan.
- 21 De verwijzende rechter merkt op dat verwerende partijen in het hoofdgeding tijdens de onderzoeksfase enkel documenten en een verslag hebben overgelegd, zonder dat zij daaraan schrifturen of memories hebben toegevoegd. Hieruit blijkt dat zij ter verweer enkel hebben aangevoerd dat de nationale regeling verenigbaar is met het Unierecht.
- 22 De verwijzende rechter acht het noodzakelijk dat het Hof het beginsel van de „afvalhiërarchie” uitlegt, zoals dat beginsel is neergelegd in de afvalstoffenrichtlijn. Daarnaast vraagt hij zich af of de nationale autoriteit de capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties mocht verhogen zonder voorafgaandelijk een milieubeoordeling uit te voeren.
- 23 In deze omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Staan de artikelen 4 en 13 van [de afvalstoffenrichtlijn], gelezen in samenhang met de overwegingen 6, 8, 28 en 31 [van deze richtlijn], in de weg aan een nationale primaire regeling en de bijbehorende nationale secundaire uitvoeringsregeling, te weten artikel 35, lid 1, van [machtingswet nr. 133/2014] en het [besluit van 10 augustus 2016], voor zover daarin alleen de verbrandingsinstallaties die volgens de toelichting in de bijlagen en de tabellen bij het [besluit van 10 augustus 2016] in aanmerking worden genomen, worden gekwalificeerd als infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang, waarmee een geïntegreerd en modern stelsel voor het beheer van stedelijk en soortgelijk afval tot stand wordt gebracht alsook de nationale veiligheid en de zelfvoorziening worden gewaarborgd, aangezien de nationale wetgever een dergelijke kwalificatie niet eveneens heeft toegekend aan installaties voor de behandeling van afvalstoffen met het oog op recycling en hergebruik, ondanks dat deze behandelingen in de afvalhiërarchie van de [afvalstoffenrichtlijn] een hogere prioriteit hebben?
 - 2) Subsidiair, voor het geval dat de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord: staan de artikelen 4 en 13 van [de afvalstoffenrichtlijn] in de weg aan een nationale primaire regeling en de bijbehorende nationale secundaire uitvoeringsregeling, te weten artikel 35, lid 1, van [machtingswet nr. 133/2014] en het [besluit van 10 augustus 2016], voor zover verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval daarin als infrastructuur en strategische inrichtingen

van prominent nationaal belang worden gekwalificeerd om latere niet-nakomingsprocedures wegens niet-omzetting van de Europese regelgeving op dit gebied zowel te regelen als te voorkomen en het storten van afval te beperken?

- 3) Staan de artikelen 2 tot en met 4 en 6 tot en met 12 van [de milieubeoordelingsrichtlijn], zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang gelezen, in de weg aan de toepassing van een nationale primaire regeling en de bijbehorende nationale secundaire uitvoeringsregeling, te weten artikel 35, lid 1, van [machtingingswet nr. 133/2014] en het [besluit van 10 augustus 2016], voor zover daarin is bepaald dat de voorzitter van de ministerraad bij eigen besluit de capaciteit van de bestaande verbrandingsinstallaties kan verhogen, alsmede het aantal, de capaciteit en de regio van vestiging kan bepalen van de verbrandingsinstallaties met energierugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd om te voorzien in de vastgestelde resterende behoefte, teneinde met inachtneming van de doelstellingen van gescheiden inzameling en recycling geleidelijk het sociaal-economische evenwicht tussen de delen van het nationale grondgebied te herstellen, zonder dat in die nationale normen is bepaald dat bij de opstelling van het plan dat uit het besluit van de voorzitter van de ministerraad voortvloeit, de regeling betreffende strategische milieubeoordeling als bedoeld in de genoemde [milieubeoordelingsrichtlijn] wordt toegepast?”
- 24 Bij beschikking van 3 juli 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus e.a. (C-305/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:549), heeft de president van het Hof beslist het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure als bedoeld in artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet toe te wijzen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 25 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van de „afvalhiërarchie”, zoals verwoord in artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn en gelezen in het licht van artikel 13 van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin afvalverbrandingsinstallaties worden aangemerkt als „infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang”.
- 26 De vragen van de verwijzende rechter lijken voort te vloeien uit het feit dat in het besluit van 10 augustus 2016 geen soortgelijke kwalificatie is toegekend aan installaties voor de behandeling van afvalstoffen met het oog op recycling en hergebruik, terwijl artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn de lidstaten ertoe verplicht om bij wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen een hiërarchie van afvalverwerkingshandelingen te volgen.
- 27 In herinnering dient te worden gebracht dat artikel 4, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn bepaalt dat „[b]ij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen [...] als prioriteitsvolgorde de [...] afvalhiërarchie [wordt] gehanteerd: a) preventie; b) voorbereiding voor hergebruik; c) recycling; d) andere nuttige toepassing, bv. energierugwinning; en tevens e) verwijdering”.
- 28 Uit deze bepaling, die voorziet in een afvalhiërarchie die bij wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen moet worden gevolgd, kan niet worden afgeleid dat voorrang moet worden gegeven aan een stelsel dat afvalproducenten toestaat om hun afvalstoffen zelf te verwijderen. De verwijdering van afvalstoffen neemt in die hiërarchie namelijk slechts de laatste plaats in (zie in die zin arrest van 18 december 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, punt 44).

- 29 Hieraan moet worden toegevoegd dat de afvalhiërarchie een doelstelling is die de lidstaten een beoordelingsmarge laat doordat zij hen niet verplicht om te kiezen voor een specifieke preventie- of beheersoptie.
- 30 Zo nemen de lidstaten volgens artikel 4, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn bij de tenuitvoerlegging van het beginsel van de „afvalhiërarchie” maatregelen om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren. Dit kan betekenen dat voor bepaalde specifieke afvalstromen van de hiërarchie moet worden afgeweken indien dit op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is.
- 31 Daarnaast nemen de lidstaten volgens artikel 13 van de afvalstoffenrichtlijn de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora.
- 32 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat in artikel 13 weliswaar niet wordt gepreciseerd wat de concrete inhoud is van de maatregelen die de lidstaten dienen te nemen om ervoor te zorgen dat het beheer van de afvalstoffen geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, maar dat die bepaling niettemin voor de lidstaten verbindend is ten aanzien van het te bereiken doel, zij het dat aan de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van die maatregelen (arrest van 6 april 2017, Commissie/Slovenië, C-153/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:275, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 In casu betekent het feit dat afvalverbrandingsinstallaties in een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, worden aangemerkt als „infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang”, niet dat de nationale wetgever de bedoeling heeft gehad de aanwijzingen naast zich neer te leggen die voortvloeien uit het beginsel van de „afvalhiërarchie” zoals dat is neergelegd in de afvalstoffenrichtlijn.
- 34 Zoals verzoeksters in het hoofdgeding erkennen, geldt die nationale kwalificatie namelijk enkel voor die installaties.
- 35 Dat afvalverbrandingsinstallaties in een nationale regeling worden aangemerkt als „prioritair”, betekent niet dat deze kwalificatie zich uitstrekt tot de bij die installaties horende verwerkingshandelingen, en dus evenmin dat aan die handelingen welke prioriteit dan ook wordt toegekend ten opzichte van andere handelingen voor de preventie en het beheer van afvalstoffen.
- 36 Daarnaast heeft die kwalificatie, zoals de Italiaanse regering aanvoert, tot doel het verloop van de vergunningsprocedure te optimaliseren en te vergemakkelijken met het oog op het ondervangen van het ontbreken van een adequaat nationaal netwerk voor het beheer van afvalstoffen, zoals is vastgesteld in eerdere arresten van het Hof van 26 april 2007, Commissie/Italië (C-135/05, EU:C:2007:250), 14 juni 2007, Commissie/Italië (C-82/06, niet gepubliceerd, EU:C:2007:349), 4 maart 2010, Commissie/Italië (C-297/08, EU:C:2010:115), 15 oktober 2014, Commissie/Italië (C-323/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2290), 2 december 2014, Commissie/Italië (C-196/13, EU:C:2014:2407), en 16 juli 2015, Commissie/Italië (C-653/13, niet gepubliceerd, EU:C:2015:478).
- 37 In dit verband blijkt uit artikel 260, lid 1, VWEU dat indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, deze staat gehouden is de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van het arrest van het Hof.

- 38 Tot slot staat het weliswaar aan de lidstaten de meest geschikte manier te kiezen om het beginsel van de „afvalstofhiërarchie” te eerbiedigen, maar moeten zij voldoen aan andere bepalingen van de afvalstoffenrichtlijn, waarbij specifiekere verplichtingen worden opgelegd.
- 39 Gelet op een en ander dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat het beginsel van de „afvalhiërarchie”, zoals verwoord in artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn en gelezen in het licht van artikel 13 van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin afvalverbrandingsinstallaties worden aangemerkt als „infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang”, mits die regeling verenigbaar is met andere bepalingen van die richtlijn, waarbij specifiekere verplichtingen worden opgelegd.

Derde vraag

- 40 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de milieubeoordelingsrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een uit een basisregeling en een uitvoeringsregeling bestaande nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij wordt besloten tot een verhoging van de capaciteit van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties en waarbij wordt voorzien in de bouw van nieuwe installaties van die aard, onder het begrip „plannen en programma’s” in de zin van die richtlijn valt, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en bijgevolg aan een voorafgaande milieubeoordeling moeten worden onderworpen.
- 41 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, tot doel heeft de operationele capaciteit van 40 van de 42 bestaande en in bedrijf zijnde afvalverbrandingsinstallaties op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verhogen en nieuwe installaties van dat type te bouwen. Een dergelijke nationale regeling geeft uitvoering aan de strategische keuzes van een lidstaat op het gebied van de nuttige toepassing en de verwijdering van afvalstoffen, zoals de berekening van de resterende nationale behoefte van 1 818 000 ton per jaar en de verdeling daarvan over de macrogebieden, de verhoging van de activiteit van de bestaande installaties totdat hun respectieve vergunde capaciteit is uitgeput, en de vaststelling van de regio’s waar nieuwe installaties worden gevestigd.
- 42 Vastgesteld moet worden of een dergelijke regeling binnen de werkingssfeer van de milieubeoordelingsrichtlijn valt.
- 43 In dit verband bepaalt artikel 3 van die richtlijn dat een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
- 44 Artikel 2, onder a), van de milieubeoordelingsrichtlijn definieert de daarin bedoelde „plannen en programma’s” als die welke voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat de betreffende plannen en programma’s door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau zijn opgesteld en/of vastgesteld of door een instantie zijn opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld. De tweede voorwaarde houdt in dat die plannen en programma’s door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.
- 45 Het Hof heeft deze bepaling aldus uitgelegd dat plannen en programma’s waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin wordt aangegeven welke autoriteiten bevoegd zijn voor de vaststelling van die plannen en programma’s en welke procedure bij de opstelling daarvan moet worden gevolgd, voor de toepassing van de milieubeoordelingsrichtlijn moeten worden geacht te zijn „voorgeschreven” in de zin van deze richtlijn en bijgevolg

overeenkomstig de in die richtlijn gestelde voorwaarden te zijn onderworpen aan een milieueffectbeoordeling (arrest van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 46 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het besluit van 10 augustus 2016 aan die twee voorwaarden voldoet, aangezien het door de voorzitter van de ministerraad op de grondslag van artikel 35 van machtigingswet nr. 133/2014 is vastgesteld.
- 47 Hieraan dient te worden toegevoegd dat krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van de milieubeoordelingsrichtlijn een systematische milieubeoordeling moet worden verricht voor de plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot bepaalde sectoren en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten die worden genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1; hierna: „MER-richtlijn”), waarbij richtlijn 85/337 is ingetrokken.
- 48 In de eerste plaats behoort afvalstoffenbeheer tot de sectoren die onder die bepaling vallen, zodat aan het eerste van die criteria is voldaan.
- 49 In de tweede plaats worden afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding en de wijzigingen of uitbreidingen die daarop betrekking hebben, vermeld in de punten 9, 10 en 24 van bijlage I bij de MER-richtlijn en – voor het geval dat zij niet tot de bovengenoemde categorieën behoren – in punt 11, onder b), van bijlage II bij die richtlijn.
- 50 Wat betreft de vraag of een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het begrip „plannen en programma's” ziet op iedere handeling die, door de vaststelling van regels en controleprocedures die op de betrokken sector van toepassing zijn, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (arresten van 27 oktober 2016, *D'Oultremont e.a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, punt 49; 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punt 53, en 7 juni 2018, *Thybaut e.a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, punt 54).
- 51 In dit verband moeten de bewoordingen „groot pakket van criteria en modaliteiten” op een kwalitatieve manier worden begrepen. Er moet immers een halt worden toegevoerd aan mogelijke strategieën ter ontwijking van de in de milieubeoordelingsrichtlijn neergelegde verplichtingen, die de vorm kunnen aannemen van een fragmentering van de maatregelen, waardoor aan de nuttige werking van die richtlijn afbreuk wordt gedaan (arresten van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punt 55, en 7 juni 2018, *Thybaut e.a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, punt 55).
- 52 Deze uitlegging van het begrip „plannen en programma's”, die zich niet alleen uitstrekt tot de opstelling maar ook tot de wijziging van die plannen en programma's, heeft tot doel te waarborgen dat de voorschriften die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben aan een milieubeoordeling worden onderworpen (zie in die zin arrest van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punten 54 en 58).
- 53 In het licht van de rechtspraak die in de punten 50 tot en met 52 van het onderhavige arrest is aangehaald, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.

- 54 Gesteld dat dit het geval is, moet worden geconstateerd dat die regeling, waarvan de doelstelling in herinnering is gebracht in punt 41 van het onderhavige arrest, aanzienlijke milieueffecten kan hebben, wat door de verwijzende rechter moet worden onderzocht.
- 55 Zoals de verwijzende rechter oppert, kan de verhoging van de operationele capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties bovendien twijfel doen rijzen over de toereikendheid van de beoordelingen die eerder zijn verricht met het oog op de toekenning van vergunningen voor het in bedrijf nemen van de bestaande verbrandingsinstallaties.
- 56 Daarbij komt dat de omstandigheid dat een milieubeoordeling in de zin van de milieubeoordelingsrichtlijn later – bij de planning op regionaal niveau – zal worden uitgevoerd, geen gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van de bepalingen inzake dergelijke beoordelingen. Een op grond van de MER-richtlijn uitgevoerde milieueffectbeoordeling verleent namelijk geen vrijstelling van de verplichting om de door de milieubeoordelingsrichtlijn vereiste milieubeoordeling uit te voeren teneinde te voldoen aan de milieuaspecten die specifiek zijn voor laatstgenoemde richtlijn (arrest van 7 juni 2018, Thybaut e.a., C-160/17, EU:C:2018:401, punt 64).
- 57 Voorts kan hoe dan ook niet worden ingestemd met het door de Italiaanse regering geformuleerde bezwaar dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, slechts een referentiekader vormt, zodat niet is voldaan aan de tweede voorwaarde van artikel 3, lid 2, onder a), van de milieubeoordelingsrichtlijn. Dat een nationale regeling een zeker niveau van abstractie vertoont en dat daarmee een doel van transformatie van het bestaande kader wordt nagestreefd, vormt namelijk een illustratie van haar programmatische of planificatieve dimensie en verhindert niet dat zij onder het begrip „plannen en programma’s” valt (arrest van 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-671/16, EU:C:2018:403, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Deze uitlegging vindt steun in de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 van de milieubeoordelingsrichtlijn, gelezen in het licht van de overwegingen 15 tot en met 18 ervan, aangezien deze richtlijn niet enkel tot doel heeft bij te dragen aan de bescherming van het milieu, maar ook betrokkenheid van het publiek bij het besluitvormingsproces mogelijk te maken. Daarnaast blijkt uit artikel 4, lid 1, van die richtlijn dat „[d]e [...] milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma”. Evenzo volgt uit artikel 6, lid 2, van de milieubeoordelingsrichtlijn dat ervan wordt uitgegaan dat de milieubeoordeling zo snel mogelijk wordt uitgevoerd opdat de bevindingen ervan nog van invloed kunnen zijn op eventuele besluiten. Het is immers in dat stadium dat de verschillende opties kunnen worden geanalyseerd en dat strategische keuzes kunnen worden gemaakt [zie in die zin arresten van 20 oktober 2011, Seaport (NI) e.a., C-474/10, EU:C:2011:681, punt 45, en 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-671/16, EU:C:2018:403, punt 63].
- 59 Gelet op deze elementen, waarvan de verwijzende rechter het bestaan en de draagwijdte moet beoordelen rekening houdend met de betrokken regeling, dient te worden geoordeeld dat een nationale regeling waarbij de capaciteit van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties wordt verhoogd en waarbij wordt besloten tot de bouw van nieuwe installaties van die aard, zoals de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, mogelijkerwijs valt onder het begrip „plannen en programma’s” in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van de milieubeoordelingsrichtlijn, die aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen.
- 60 Hieruit volgt dat op de derde vraag dient te worden geantwoord dat artikel 2, onder a), artikel 3, lid 1, en artikel 3, lid 2, onder a), van de milieubeoordelingsrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat een uit een basisregeling en een uitvoeringsregeling bestaande nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij wordt besloten tot een verhoging van de capaciteit van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties en waarbij wordt voorzien in de bouw van nieuwe installaties

van die aard, onder het begrip „plannen en programma's” in de zin van die richtlijn valt indien zij aanzienlijke milieueffecten kan hebben en bijgevolg aan een voorafgaande milieubeoordeling moet worden onderworpen.

Kosten

- ⁶¹ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het beginsel van de „afvalhiërarchie”, zoals verwoord in artikel 4 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen en gelezen in het licht van artikel 13 van deze richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin afvalverbrandingsinstallaties worden aangemerkt als „infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang”, mits die regeling verenigbaar is met andere bepalingen van die richtlijn, waarbij specifiekere verplichtingen worden opgelegd.
- 2) Artikel 2, onder a), artikel 3, lid 1, en artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's moeten aldus worden uitgelegd dat een uit een basisregeling en een uitvoeringsregeling bestaande nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij wordt besloten tot een verhoging van de capaciteit van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties en waarbij wordt voorzien in de bouw van nieuwe installaties van die aard, onder het begrip „plannen en programma's” in de zin van die richtlijn valt indien zij aanzienlijke milieueffecten kan hebben en bijgevolg aan een voorafgaande milieubeoordeling moet worden onderworpen.

ondertekeningen